# Die Änderung der Bebauungspläne.

---

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

bei der

Juristischen Fakultät der Universität Leipzig

eingereicht von

**Friedrich Sturm.**
Referendar.

Chemnitz
Druck von Hugo Wilisch
1914.

# Die Änderung der Bebauungspläne.

---

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

bei der

Juristischen Fakultät der Universität Leipzig

eingereicht von

**Friedrich Sturm,**
Referendar.

Chemnitz
Druck von Hugo Wilisch
1914.

Gedruckt mit Genehmigung
der Jur. Fak. zu Leipzig.

# Einleitung.

In den letzten vier Jahrzehnten hat sich in unserem deutschen Reiche eine ausgedehnte, fast plötzliche Entwickelung der Städte vollzogen. Aus kleinen Dörfern wurden Städte, deren ragende Essen Zeugnis ablegen von dem rastlosen Fleiß ihrer Bürger, aus Städten, die noch in der Mitte des vorigen Jahrhunderts der Typus einer Kleinstadt waren, wurden Großstädte, in denen man die Altstadt nur noch als ein kleines Zentrum des jetzigen Stadtplanes erkennt.

Für die Stadtverwaltungen entstand damit die große Aufgabe, diesen Ansturm in die richtigen Bahnen zu lenken. Sie bestand nicht nur darin, Straßen anzulegen und für die daran liegenden Häuser die Baufluchtlinien und einige Baubestimmungen festzustellen. Es galt, die modernen Anschauungen, die einer hochentwickelten Technik und Hygiene, Kommunalpolitik und schließlich auch einer sich stark entwickelnden Sozialpolitik entsprachen, praktisch zu betätigen und neue Stadtteile zu schaffen, die auch den Geist der Neuzeit atmeten.

Als eines der besten Mittel, dies Ziel zu erreichen, erkannte man die Aufstellung umfassender Bebauungspläne. Schon die erste These über Städteerweiterung, beschlossen vom deutschen Verein für öffentliche Gesundheitspflege vom 15. September 1885 lautete: „Jede in der Entwickelung begriffene Stadt bedarf für die äußere Entwickelung und die innere Verbesserung eines einheitlichen umfassenden Bebauungsplanes."

Für Deutschland war das Institut der Bebauungspläne noch ziemlich neu — im Gegensatz zum französischen Rechte, aus dem es übernommen worden ist. Die gesetzliche Basis für die Befugnis, Bebauungspläne aufzustellen, war zwar auch in Deutschland schon in den Landesrechten gegeben. So war in §§ 65 ff., Tit. 8, Teil I ALR. den Polizeibehörden die Befugnis eingeräumt, Fluchtlinien vorzuschreiben und die Baufreiheit entsprechend einzuschränken. Dies wurde durch einen Ministerialerlaß vom 26. November 1839 ausdrücklich anerkannt[1]. Auf denselben gesetzlichen Bestimmungen beruhte auch die Befugnis der Polizeibehörden, Bebauungspläne aufzustellen. Bis in die neuere Zeit ist aber davon sehr wenig Gebrauch gemacht worden, auch nach dem Inkrafttreten des Gesetzes betreffend die Anlegung und Veränderung von Straßen und Plätzen in Städten und ländlichen Ortschaften vom 2. Juli 1875, des sog. Fluchtliniengesetzes, welches dem alten Prinzip, der Festsetzung einzelner Fluchtlinien den Vorzug zu geben, treu geblieben ist. Es handelt in § 12 zuerst von der Festsetzung von Straßen und Baufluchtlinien für einzelne Straßen und Straßenteile, ehe es die Einrichtung der Bebauungspläne erwähnt. Daher kommt es, daß in Preußen die Einrichtung der Bebauungspläne zunächst nicht den Umfang angenommen hat, der im Interesse der gesunden Entwickelung der Städte zu wünschen gewesen wäre. Noch im Jahre 1903, also fast 30 Jahre nach dem Inkrafttreten des Fluchtliniengesetzes, schreibt Abendroth in seiner auf dem Gebiete der Bebauungspläne vielfach bahnbrechenden Schrift: Die Aufstellung von amtlichen Bebauungsplänen: „dem Umstande, daß das Gesetz es gestattet, für einzelne Straßen oder Straßenteile Fluchtlinien festzusetzen, ist es zuzuschreiben, daß fast ausnahmslos alle Ortschaften, in denen sich aus irgendeinem Grunde eine lebhafte Bautätigkeit bemerkbar macht, sich oft jahrzehntelang damit begnügt haben, straßenweise mit Fluchtlinien vorzugehen. Es gibt noch jetzt genug kleinere und mittlere Städte, die fast für jede Straße

[1] Vgl. Entsch. d. preuß. OVG. v. 6. 2. 1879, Entscheidungen Band V, S. 381 ff., von Kamptz, Annalen, Band 23, S. 920.

einen besonderen Fluchtlinienplan besitzen, deren Zusammensetzung ein schier unglaubliches Bild an Systemlosigkeit und wirtschaftlicher Zerfahrenheit ergibt.“ In dieser Erkenntnis hat der preußische Minister der öffentlichen Arbeiten am 24. April 1906 und am 20. Dezember 1906 neue Runderlasse ergehen lassen, die allen Ortschaften, in denen infolge einer erheblichen Industrieentwickelung eine starke Bebauung zu erwarten ist, die Aufstellung allgemeiner Bebauungspläne aus großzügigen Gesichtspunkten empfiehlt. Der zweite der angeführten Erlasse weist ausdrücklich auf das Unzweckmäßige hin, die Festsetzung von Fluchtlinien von Fall zu Fall zu bewirken[1].

Im sächsischen Rechte finden sich die ersten gesetzlichen Bestimmungen erst in §§ 5, 6 der Ausführungsverordnung zu dem Gesetz vom 6. Juli 1863 das wegen polizeilicher Beaufsichtigung der Baue zu beobachtende Verfahren betreffend[2], dabei ist es aber, abgesehen von Spezialfällen (s. u.), bis zum allgemeinen Baugesetz geblieben. Daher ist auch in Sachsen bis etwa 1900 die Anzahl der Bebauungspläne gering und ihre Aufstellung mangelhaft gewesen, weil die Grundsätze über Aufstellung von Bauplänen und von Baufluchtlinien vielfach im Unsicheren schwebten und einer genügenden gesetzlichen Basis entbehrten[3].

Noch im Jahre 1900 ergab eine Umfrage bei 100 deutschen Städten mit über 30 000 Einwohnern, daß nur etwa 50 Städte einen umfassenden Stadtbauplan besaßen[4].

Erst das letzte Jahrzehnt ist bahnbrechend gewesen, besonders in Sachsen, nachdem das sächsische allgemeine Baugesetz Verfahren und Wirkungen und in großen Zügen auch Inhalt der Bebauungspläne in mustergültiger Weise

---

[1] Vgl. Baupol. Mitt. 1907, S. 24.

[2] Vgl. Leuthold, das Königlich-Sächsische Baupolizeirecht, Leipzig 1895, S. 20, 21.

[3] Vgl. Mitteilungen über die Verhandlungen des sächsischen Landtages, II. Kammer, 1899, S. 203.

[4] Vgl. Thissen-Trimborn, Soziale Tätigkeit der Stadtgemeinden, München-Gladbach 1910, S. 80.

unter Verwertung aller in Preußen und Sachsen gemachten Erfahrungen landesgesetzlich festgelegt hatte.

Mit der Neuaufstellung der Bebauungspläne für noch unbebaute Gebiete war aber die Aufgabe der Stadtverwaltungen nicht erschöpft, denn auch den Gebieten, für die bereits ein Bebauungsplan bestand, galt es, eine Gestalt zu geben, die den neuen Anforderungen eines gesteigerten Verkehrs und den neu gewonnenen Anschauungen entsprach. Das war nur durch Änderungen der Bebauungspläne möglich, und diese sind in den letzten Jahren fast in allen größeren Städten häufig erfolgt.

In den Änderungen der Pläne haben vielfach die betroffenen Grundstückseigentümer eine Verletzung ihrer Rechte erblickt, indem sie der in Laienkreisen weitverbreiteten und auch in Rechtsstreiten oft vertretenen Ansicht folgten, daß ein einmal genehmigter Bebauungsplan nun auch durchgeführt werden müsse, da die von ihm betroffenen Grundstückseigentümer ein Recht darauf erworben hätten, oder daß zum mindesten bei einer Änderung Schadenersatz gewährt werden müsse.

Mit dieser Frage beschäftigt sich die vorliegende Arbeit. Es war zu prüfen, wodurch Änderungen von Bebauungsplänen hervorgerufen werden, ob und unter welchen Umständen Bebauungspläne abgeändert werden können, und welches Verfahren dabei einzuschlagen sei. Ferner waren die Voraussetzungen der durch die Änderung hervorgerufenen Schadenersatzansprüche zu erörtern. In der Hauptsache ist das Thema nach dem sächsischen allgemeinen Baugesetz behandelt worden, jedoch unter Berücksichtigung des preußischen Fluchtliniengesetzes und des vor beiden Gesetzen geltenden Rechtes.

Kapitel 1.

## Die Notwendigkeit der Planänderung.

Die Notwendigkeit, die Baupläne zu ändern, hat ihren Grund zumeist in den örtlichen Verhältnissen, besonders in Rücksichten auf Verkehr, Gesundheit, Schönheit des Städtebildes usw. Außer diesen speziellen Gründen lassen sich aber auch einige allgemeine Gesichtspunkte aufstellen, die Einfluß auf die Änderungen von Bebauungsplänen haben. Es sind das der Zeitpunkt der Neuaufstellung und der Inhalt der Bebauungspläne.

Der Zeitpunkt ist insofern wichtig, als ein erst spät, d. h. erst kurz vor der wirklichen Bebauung aufgestellter Bebauungsplan die zukünftige Entwickelung des betreffenden Stadtteiles besser übersehen kann als ein Bebauungsplan, dessen Durchführung erst in später Zeit zu erwarten ist. Ein erst spät aufgestellter Bebauungsplan wird daher weniger oft geändert werden müssen. Nun hat aber die zu späte Aufstellung ebenso Nachteile, wie die zu frühe. Im ersten Falle trifft die Änderung meist bereits bebautes Gelände, sie wird dadurch entsprechend schwieriger und kostspieliger. Ein für eine weitere Zukunft aufgestellter Plan wird dagegen ohne große Schwierigkeiten in den meisten Fällen abgeändert werden können, da sich seine Mängel vor seiner Ausführung herausstellen. Dadurch werden die häufigeren Änderungen, die natürlich auch ihre Nachteile, besonders für die Grundstückseigentümer, mit sich bringen, bedeutend erleichtert. Andererseits tritt durch eine zu frühe Auf-

stellung von Bebauungsplänen eine vorzeitige unnötige Beschränkung der Verwertung des Grundeigentumes für die Eigentümer ein. Die Bestimmung des Zeitpunktes der Neuaufstellung ist daher eine schwierige Aufgabe der Stadtverwaltungen. Das allgemeine Baugesetz gibt ihnen dabei wenig Anhaltspunkte. Es läßt der Behörde den weitesten Spielraum, indem es in der Regel einen Bebauungsplan vorschreibt, wenn ein im wesentlichen noch unbebautes Gelände der Bebauung erschlossen werden soll[1]. Damit ist der Behörde die Möglichkeit gegeben, einen Bebauungsplan bereits bei einem einzelnen Baufall aufzustellen, wenn überhaupt in absehbarer Zeit das übrige Gelände ebenfalls bebaut werden soll oder voraussichtlich bebaut werden wird. Das folgt aus dem Wort „Erschließung". Auch vor dem allgemeinen Baugesetz hat sich das sächsische Baurecht auf einen ähnlichen Standpunkt gestellt. § 5 der Ausführungsverordnung zum Gesetz vom 6. Juli betr. die Beaufsichtigung der Baue, forderte die Bebauungspläne, wenn für unbebaute Räume eine ausgedehntere Bebauung in Aussicht stand[2], während sich die Verordnung des Ministeriums des Innern vom 24. Februar 1894 gegen eine zu häufige Aufstellung von Bebauungsplänen aussprach, indem sie die Genehmigung der Bebauungspläne nur in Aussicht stellte, wenn sie einem in den örtlichen Verhältnissen wirklich begründeten Bedürfnisse entsprächen[3]. Im allgemeinen tritt also das sächsische Baurecht für eine häufige Aufstellung von Bebauungsplänen ein. Es nimmt lieber spätere Änderungen in Kauf, da es die dadurch eintretenden Nachteile für geringer hält als die, die durch verspätete Aufstellung von Bebauungsplänen für vielleicht schon bebautes Gelände entstehen.

Das preußische Recht vertritt einen anderen Standpunkt. Es bestimmt in § 2 Fluchtliniengesetzes, daß „Bebauungspläne nach dem voraussichtlichen Bedürfnisse der näheren Zukunft aufgestellt werden können". Der Ausdruck „nähere Zukunft" weist deutlich darauf hin, daß die Bebauungspläne

[1] § 15 ABG.
[2] Vgl. Leuthold, a. a. O. S. 20.
[3] Vgl. Leuthold, a. a. O. S. 23 Anm.

nicht für weiter hinausliegende Zeiten aufgestellt werden sollen, um spätere Änderungen und vorzeitige Verwertungsbeschränkungen des Eigentums des betreffenden Grundstückseigentümers möglichst zu verhindern[1]. Der Ausdruck scheint doch etwas eng gefaßt zu sein und sich mit dem in der angeführten sächsischen Verordnung des Ministeriums des Innern vom 24. Februar 1894 gewähltem Ausdrucke: „in den örtlichen Verhältnissen wirklich begründeten Bedürfnissen" ziemlich zu decken. Es unterliegt keinem Zweifel, daß nicht nur die Berücksichtigung gerade des unmittelbaren Bedürfnisses geeignet ist, einen Bebauungsplan zu fordern. Auch Stübben in dem Handbuch der Architektur, IV. Teil: Der Städtebau, Darmstadt 1890, S. 46, bezeichnet den im Fluchtliniengesetz gewählten Ausdruck nur dann als nicht zu eng, wenn man darunter nicht die nächsten zehn Jahre, sondern einige Jahrzehnte versteht.

Daß ein inhaltlich umfassender Bauplan leichter Änderungen unterworfen ist, bedarf keiner Begründung. Bezüglich des Inhalts der Baupläne besteht nun zwischen dem preußischen und sächsischen Rechte ein fundamentaler Unterschied. Im preußischen Rechte ist ein Bebauungsplan nur eine Erscheinungsform der Fluchtlinienfestsetzung[2]. Nur die Fluchtlinie wird hier im Bebauungsplan festgesetzt, während die Bebauungspläne im sächsischen Rechte von Anfang an die gesamte Bebauung umfassen sollten. Schon die ersten Bestimmungen in der angeführten sächsischen Verordnung sind sehr weitblickend, indem sie „allgemeine, die gesamte Bebauung umfassende Situationspläne" verlangen. Ebenso bestimmen die Grundsätze, die durch das Ministerium des Innern zusammengestellt und durch Verordnung vom 8. Januar 1890 den Kreishauptmannschaften zur Berücksichtigung übersandt worden sind, daß die Pläne außer der Bestimmung der Fluchtlinien auch eine Bestimmung der Höhenlage, sowie der beabsichtigten Entwässerung der betreffenden Straßen und Plätze enthalten sollen, und daß

[1] Vgl. Saran, Baufluchtliniengesetz, Berlin 1911, S. 53, Anm. 4.

[2] Vgl. § 2 Fluchtliniengesetzes.

gleichzeitig mit dem Plane in demselben Verfahren wie dieser auch alle zur Ausführung der Bebauung nach Maßgabe des Planes erforderlichen Vorschriften festgestellt werden sollen. Am weitesten geht das allgemeine Baugesetz, das alle über die Bebauung des Geländes zu erlassenden besonderen Bauvorschriften zum Inhalt der Bebauungspläne macht[1]. Darunter gehören insbesondere die Fluchtlinien, Bauweise, Abstand der Gebäude von den Straßenfluchtlinien und von den Nachbargrenzen, Gebäudehöhe, Zulässigkeit gewerblicher Anlagen, Umfang der zulässigen Bebauung des Hinterlandes, ferner Berücksichtigung von Wasserläufen, Entwässerung des Plangebietes, sowie die Unter- und Überführungen von Straßen. Das sind nur die Hauptgesichtspunkte. Daneben haben die einzelnen Ortsgesetze der Städte noch andere wichtige Bestimmungen den Bebauungsplänen vorbehalten[2].

Für die Änderung der Bebauungspläne kann man aus dem Gesagten folgern, daß in Preußen Änderungen weniger oft vorkommen werden als in Sachsen, denn die Straßen- und Baufluchtlinien können im allgemeinen, wenn auch nicht mit absoluter Sicherheit, so doch so festgestellt werden, daß nur unter besonderen Umständen Änderungen sich nötig machen werden. Bei dem großen inhaltlichen Umfang der Bebauungspläne in Sachsen aber ist es unmöglich, alle Umstände, die eine Änderung des Planes in Zukunft herbeizuführen geeignet sind, zu berücksichtigen. Mit solcher Sicherheit kann auch eine umsichtige Stadtverwaltung nicht in die Zukunft sehen. Gerade bei Bebauungsplänen ist es auch bekannt, daß oft anscheinend ganz geringe Änderungen eine Umstürzung des ganzen Planes notwendig machen. Den Nachteilen, die die häufigeren Änderungen in Sachsen mit sich bringen, stehen unvergleichlich große Vorteile gegenüber. Man braucht sich nur zu vergegenwärtigen, daß in Preußen alle diese Bestimmungen, die in Sachsen in

[1] §§ 16, 17 ABG.

[2] Vgl. z. B. Ortsgesetz der Stadt Chemnitz vom 13. März 1912 § 6 und Einleitung dazu S. 8 ff. über die Einteilung des Plangebietes in verschiedene Bauklassen.

Bebauungsplänen enthalten sind, in den für die einzelnen Verwaltungsbezirke (Gemeinde, Kreis, Regierungsbezirk, Provinz) erlassenen Baupolizeiverordnungen enthalten sind. In einer Bauordnung ist es aber sehr schwierig, die Eigenart der verschiedenen Baugegenden derart zu berücksichtigen, wie das durch die Feststellung dieser Bestimmungen in den einzelnen Bebauungsplänen erfolgen kann. Die Baupläne sind am besten dazu geeignet, zu individualisieren. Wenn es aber in Preußen in der Bauordnung gelingt, der Eigenart der einzelnen Gelände Rechnung zu tragen, dann ist sicher eine große Unübersichtlichkeit in der Bauordnung die Folge.

## Kapitel 2.

## Die Veränderlichkeit der Pläne.

Unter der Veränderlichkeit der Bebauungspläne versteht man die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen die Bebauungspläne abgeändert werden können. Zur Beantwortung dieser Frage bedarf es zunächst eines Eingehens auf die rechtliche Natur der Bebauungspläne, denn nur von dieser hängt die Änderlichkeit ab. Von den Wirkungen der Pläne ist hierbei ganz abzusehen. So hat unerörtert zu bleiben, ob durch die Pläne den Grundstückseigentümern subjektive oder wohlerworbene Rechte verliehen werden, denn diese Umstände sind nur bei einer Beurteilung der Entschädigungen von Bedeutung, kommen aber bei der Änderung nicht in Betracht, weil diese mit der Entschädigungsfrage rechtlich nichts gemein hat.

Der Bebauungsplan ist ein Verwaltungsakt. Ausgehend von dem Staate oder einer Gemeinde, welche als bevorrechtigtes Gemeinwesen an die Stelle des Staates tritt, enthält er eine Willenskundgebung, die sowohl den öffentlichen Interessen als den Interessen der einzelnen dient. Den öffentlichen Interessen dient der Plan, indem er Bestimmungen als in Zukunft rechtens aufstellt, die den Bedürfnissen des Verkehrs, der Feuersicherheit, der Gesundheit, der Schönheit u. a. Rechnung tragen. Den Einzelinteressen

kommt er entgegen, indem er den Eigentümern bzw. dem bauenden Publikum die Verhandlungen erspart, welche in Ermangelung eines Planes zur Ermittelung der im öffentlichen Interesse ihnen aufzuerlegenden Verpflichtungen nötig wären[1].

Der Staat übt dabei eine hoheitliche Herrschaft aus, die ihm als dem Träger und Schützer der rechtlichen Interessen der Allgemeinheit zusteht.

Durch den Plan wird das Verhältnis des einzelnen zur Gesamtheit geregelt. Der Plan ist daher ein öffentlich-rechtlicher Titel[2]. Der einzelne steht ihm machtlos gegenüber, seiner Willenserklärung bedarf es nicht. Nur dem Staat steht die Entscheidung darüber zu, ob er einen Bebauungsplan aufstellen will.

In derselben Weise ist dem Staat auch die freie Entschließung über eine Änderung des Planes überlassen. Seinem Ermessen unterliegt es, ob er ein Bedürfnis zur Änderung als vorliegend oder die Änderung als zweckmäßig erachtet. Er ist dabei grundsätzlich an keine Voraussetzungen gebunden und bedarf keineswegs der vorherigen Einigung mit den beteiligten Grundstückseigentümern.

Die Ansicht, daß die Eigentümer ein Recht darauf erworben haben, daß der einmal genehmigte und publizierte Plan unverändert bleibe[3], gründet sich auf der falschen Annahme, daß der Bebauungsplan „wie ein Vertrag wirke, d. h. bindend für Gemeinde wie für die Grundstückseigentümer". Der Bebauungsplan ist gerade das Gegenteil zu einem privatrechtlichen Vertrage oder überhaupt einem Rechtsgeschäft, denn von einem privatrechtlichen Verhältnis kann da nicht geredet werden, wo der Staat kraft seines Hoheitsrechtes fordert[4]. Bindend für den Staat ist der

[1] Vgl. Motive zum preuß. Fluchtliniengesetz.

[2] Vgl. RGE. V. ZS. v. 28. 9. 1891, Pr. Verw.-Bl., Bd. XIII, S. 342.

[3] Vgl. Bd. XXXVI, S. 410ff., 552ff. der Zeitschrift für das Reichsland Elsaß-Lothringen, Straßburg i. E. 1911: „Über die Erwerbspflicht der Stadtgemeinde bezüglich der nach den Bebauungsplänen in projektierte Straßen fallenden Grundstücke".

[4] Vgl. Wach, Handbuch des deutschen Zivilprozeßrechts, Bd. I, S. 95, Leipzig 1885.

Bebauungsplan nur insofern, als er den Entschließungen des Staates zugrunde gelegt werden muß, solange er besteht. Ändern kann ihn der Staat jederzeit.

Den Grundsatz der freien Änderlichkeit der Bebauungspläne vertreten auch das allgemeine Baugesetz und das preußische Fluchtliniengesetz. Nur weicht das allgemeine Baugesetz von dem Grundsatz bei der Änderung festgestellter Fluchtlinien ab.

§ 28, Satz 2:

„Es soll aber eine Änderung festgestellter Fluchtlinien nur, wenn gewichtige öffentliche Interessen vorliegen oder wenn keine Aussicht auf Durchführung des Planes in größerer Ausdehnung vorhanden ist, und dafern nach dem Plane schon gebaut ist, unter Berücksichtigung dieser Bauten nach Gehör der Eigentümer der bebauten Grundstücke vorgenommen werden."

Diese Bestimmung, die teilweise[1] schon vor dem allgemeinen Baugesetz in einzelnen Bauordnungen enthalten war, entspricht dem Billigkeitsgefühl. Sie hat ihren Grund in der einschneidenden Wirkung, die die Aufstellung und infolgedessen auch die Änderung gerade der Fluchtlinien auf den Wert der Grundstücke hat. Der Eigentümer rechnet besonders die Hoffnung darauf, daß sein Grundstück später an einer zunächst erst projektierten Straße liegen werde, schon als einen Teil seines Vermögens. Der Wert seines Grundstücks ist schon mit der Feststellung der Fluchtlinie bedeutend gestiegen. Eine Änderung der projektierten Straße würde, auch wenn er noch nicht gebaut hat, ein großer Schaden für ihn sein. Noch schwerer wäre er natürlich benachteiligt, wenn er bereits auf Grund des Planes zu bauen begonnen hat und dann erst die Fluchtlinie geändert wird[2]. Aus diesen Erwägungen sollen die Änderungen festgestellter Fluchtlinien möglichst vermieden werden. Das

[1] Bez. des Erfordernisses der gewichtigen öffentlichen Interessen vgl. § 5, Ziffer 2, der Straßen- und Bauordnung für Plauen vom 14. 4. 1896; Entsch. d. sächs. OVG. v. 19. 10. 1901, Bd. I, S. 313 ff.

[2] Vgl. darüber unten bei der Entschädigungsfrage.

allgemeine Baugesetz, § 28, Satz 2, bestimmt daher, daß private Interessen niemals zum Ausgangspunkte für die Änderung festgestellter Fluchtlinien genommen werden sollen, öffentliche Interessen nur, wenn sie gewichtige sind.

Mit dem Ausdrucke, wenn gewichtige öffentliche Interessen vorliegen, hat das allgemeine Baugesetz in geschickter Weise Ausdrücke, wie „wenn gewichtige öffentliche Interessen die Änderung notwendig, unentbehrlich machen, geboten erscheinen lassen" vermieden und es hat mit Recht der pflichtgemäßen Prüfung der Behörden den nötigen Spielraum gelassen. Immerhin wird man den Ausdruck „gewichtig" dahin auslegen müssen, daß die Änderung nicht nur wünschenswert, sondern notwendig sein muß, und daß es sich nicht nur um die Befriedigung eines vorübergehenden Übelstandes, sondern um die Befriedigung eines dauernden Bedürfnisses handeln muß. Im Gegensatz zur Neuaufstellung genügt es bei der Änderung nicht, daß die Festsetzung oder Durchführung der veränderten Fluchtlinie in ferner Zukunft einmal in Frage kommt, sondern sie muß in einem der Wichtigkeit und Notwendigkeit der Maßregel angemessenen Zeitverhältnisse stehen[1].

Zu den gewichtigen öffentlichen Interessen gehören z. B. die des Verkehrs[2], der Gesundheit[3] (Anordnung von Vorgärten), der Kunst[4], das Interesse an der schönen und freien Entwickelung der Städte (besonders bei der Anordnung offener Bauweise)[5], Feuersicherheit.

Der § 28, Satz 2, bezieht sich nur auf die Änderung festgestellter Fluchtlinien, d. h. solcher, deren Festsetzung die Gemeindevertretung, sei es vor oder nach dem Inkrafttreten des allgemeinen Baugesetzes, ausdrücklich beschlossen und im Bebauungsplane kenntlich gemacht hat[6], nicht aber auf

[1] Vgl. Jahrbücher V, S. 236 v. 10. 2. 1904, VI, S. 180 v. 15. 7. 1904, VII, S. 308 v. 17. 5. 1905.

[2] OVG. XV, S. 305 v. 2. 4. 1910, V, S. 236 v. 10. 2. 1904.

[3] OVG. VII, S. 214 v. 1. 4. 1905.

[4] OVG. XVI, S. 29 v. 4. 6. 1910.

[5] OVG. I, S. 315 v. 19. 10. 1901.

[6] OVG. XII, S. 220 v. 11. 4. 1908, OVG. v. 9. 5. 1908, Rechtsgrundsätze III, S. 23, 11 b.

bloße Bebauungsvorschriften, denn Fluchtlinien und Bebauungsvorschriften sind tatsächlich und rechtlich verschiedene Dinge. In bezug auf die Regelung der Bebauung, insbesondere darauf, ob offen oder geschlossen, landhausmäßig oder mit freistehenden Miethäusern, ob ländlich oder städtisch gebaut werden soll, hat die Ortsgesetzgebung freie Hand, und sie kann darüber bestehende Baubestimmungen jederzeit abändern.

Eine Klage beim Oberverwaltungsgericht gegen die Verwaltungsbehörden wegen des Inhaltes der Änderungen (z. B. wegen angeblicher Undurchführbarkeit oder Unzweckmäßigkeit der Änderungen) ist im allgemeinen unzulässig, zulässig nur, wenn Grund zur Annahme vorliegt, daß die Verwaltungsbehörden sich nicht an die ihrem pflichtgemäßen Ermessen gezogenen Grenzen gehalten haben[1].

Allerdings können die Ortsbauordnungen oder ortsgesetzlichen Bestimmungen oder vor dem Inkrafttreten des allgemeinen Baugesetzes ortsgesetzlich festgestellten Bebauungspläne die Änderung der Bauvorschriften von irgendwelchen Voraussetzungen abhängig machen, da diese nach § 182 ABG. in Verbindung mit § 28 ABG. so lange in Geltung bleiben, bis sie nach Maßgabe des allgemeinen Baugesetzes geändert werden.

Einer besonderen Erwähnung bedarf die Bauordnung für die Stadt Dresden vom 22. Dezember 1905, deren Eigenart darin besteht, daß ihr unter Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse im Einverständnis mit dem Ministerium des Innern nicht die Bestimmungen des allgemeinen Baugesetzes zugrunde gelegt worden sind, sondern daß die Bauordnung den Grundstock bildet, daneben aber noch einzelne angeführte Paragraphen des allgemeinen Baugesetzes gelten. Dadurch sind teilweise ganz erhebliche Abweichungen vom allgemeinen Baugesetz entstanden, besonders auch bezüglich der Änderung der Bebauungspläne.

Die Abweichung liegt darin, daß hier der Plan auch geändert werden darf, wenn sich ergibt, daß er den nach § 7

[1] Vgl. OVG. IX, S. 220 ff. v. 14. 7. 1906, VIII, S. 38 ff. v. 13. 9. 1905, VII, S. 212 v. 1. 4. 1905.

der Bauordnung zu stellenden Anforderungen nicht entspricht. Der § 7 enthält aber Grundsätze über die Aufstellung der Bebauungspläne, wie z. B. daß Rücksicht zu nehmen sei auf Verkehr, Gesundheitspflege, Feuersicherheit, Wasserversorgung usw.

Der Gedanke der Dresdener Bauordnung ist zweifellos der, die Veränderlichkeit der Pläne gegenüber dem allgemeinen Baugesetz auszudehnen, denn es dürfte zweifelhaft sein, ob man die in § 7 genannten Interessen stets zu den gewichtigen öffentlichen Interessen zählen kann, deren Vorhandensein das allgemeine Baugesetz fordert. Man hat daher die Möglichkeit der Änderung der Pläne auf diese Fälle erstreckt, besonders in der Erwägung, „daß die Feststellung einzelner Teile des Bebauungsplanes weit in der Vergangenheit zurückliegt und daher zu einer Zeit erfolgte, wo auf die an Bebauungspläne zu stellenden Anforderungen noch nicht in dem Maße Rücksicht genommen wurde, wie dies durch § 7 der Bauordnung vorgeschrieben ist. Im Interesse der dementsprechenden Umgestaltung des Planes muß daher auch in solchen Fällen die Möglichkeit der Abänderung geboten sein“[1].

Das preußische Recht kennt keine Vorschriften, die die Änderungen von Fluchtlinien von irgendwelchen Voraussetzungen abhängig machen, sodaß hier die Bebauungspläne in allen Punkten jederzeit abgeändert werden können.

## Kapitel 3.

## Die Bausperre.

Bis zur endgültigen Änderung des Bebauungsplanes gilt grundsätzlich der alte Bebauungsplan weiter. An ihn ist auch die Verwaltung gebunden, selbst wenn bereits ein Änderungsverfahren eingeleitet ist. Nun liegt es aber auf der Hand, daß die Eigentümer der von dem alten Bebauungsplan betroffenen Grundstücke, wenn dieser ihnen

[1] Vgl. Dresdener Bauordnung a. a. O.

Vorteile bot, sofort versuchen werden, diese Vorteile noch auszunutzen, wenn sie merken, daß der Plan geändert werden soll. So wird jeder Eigentümer eiligst um die Baugenehmigung nachsuchen, wenn er erfährt, daß der Plan, der seinem Grundstücke die Bebauungsfähigkeit verliehen hat, abgeändert werden soll, und er dadurch in Gefahr kommen würde, daß seine Grundstücke zu unbebaubaren erklärt würden. Denn hat er einmal nach dem alten Plane gebaut, so ist er auch bei einer nachträglichen Änderung desselben für eine weite Zukunft gesichert. Der abgeänderte Plan wird ihm gegenüber erst bei Veränderungsbauten wirksam werden oder aber, falls es durch ihn zu einer Enteignung seines Grundstückes kommen würde, so würde doch ein Entschädigungsrecht gesichert sein, das er bei der Änderung des alten Planes — vor erfolgtem Bau — vielleicht gar nicht oder wenigstens nicht in dem Umfange gehabt haben würde. Daß durch ein solches Verfahren die Änderung des Bebauungsplanes erschwert, verteuert, ja unmöglich gemacht werden kann, bedarf keiner weiteren Begründung.

Bis zum allgemeinen Baugesetz gab es in Sachsen kein Mittel, dies zu verhindern. Die Verordnung des Ministeriums des Innern vom 9. Februar 1895[1] sagt ausdrücklich: „Ein gültiger Bebauungsplan muß, solange nicht seine Aufhebung oder Änderung in ordnungsmäßiger Weise erfolgt ist, allen innerhalb des betreffenden Gebiets auszuführenden Neubauten zugrunde gelegt werden. Dies ändert sich auch dadurch nicht, daß für die fraglichen Grundstücke ein neuer Bauplan in der Ausarbeitung begriffen ist. Bis zu seiner Genehmigung bildet eben der betreffende Plan die alleinige Rechtsgrundlage für die Bebauung der Grundstücke, und die Baupolizeibehörde erscheint nicht berechtigt, von demselben nach ihrem Ermessen einseitig abzugehen.“ Aber in derselben Verordnung ist bereits darauf hingewiesen worden, daß die strikte Durchführung dieses Grundsatzes unter Umständen zu gewissen Schwierigkeiten führen kann. Im Hinblick darauf hat das allgemeine Baugesetz eine Einrichtung geschaffen, die der

[1] Fischers Zeitschrift, Bd. XVI, S. 228.

Vereitelung und Erschwerung der Änderungen scharf entgegentritt, die Verhängung der Bausperre[1]. Danach darf die Bausperre, auch wenn die Änderung eines Bebauungsplanes angezeigt ist, verhängt werden mit der Wirkung, daß die Genehmigung für Neu- und Veränderungsbauten ganz versagt oder nur insoweit erteilt werden kann, als diese die Durchführung der neuen Planungen zu erschweren geeignet sind.

Die Bausperre bietet volle Gewähr für eine erfolgreiche Durchführung der Änderung von Bebauungsplänen. Ihr Anwendungsgebiet ist nach dem Wortlaut des Gesetzes nicht auf die Fälle beschränkt, wo eine Änderung bereits in Angriff genommen worden ist. Auch wenn noch kein Schritt zur Änderung des Planes getan worden ist, kann die Baupolizeibehörde die Bausperre verhängen, sogar schon, wenn die Baupolizeibehörde erst infolge einer nachgesuchten Genehmigung, nach dem alten Plan bauen zu dürfen, einen eventuellen Antrag desselben zu erörtern beschließt. In dieser Hinsicht bedeutet der jetzt im Gesetz gewählte Ausdruck: „Erscheint die Änderung angezeigt" eine Erweiterung gegenüber dem im Regierungsentwurf vorgeschlagenen Ausdruck: „sobald die Änderung eines Bebauungsplanes in Anregung gekommen ist", der erst nach längeren Verhandlungen in den Kammersitzungen geändert worden ist[2]. Andererseits bietet aber der jetzt gewählte Ausdruck die Gewähr, daß die Bausperre nicht aus einem ganz unzulänglichen Grunde verhängt werde, während dies nach dem Entwurf zu befürchten war, da die Anregung zur Verhängung der Bausperre auch von dritter, unkundiger Seite kommen kann[3].

Es ist offenbar, daß die Verhängung der Bausperre, soweit sie bei Änderung eines Bebauungsplanes zulässig ist,

[1] § 35 ABG.

[2] Vgl. II. Kammer, Sitzung v. 7. 12. 1899, Mitteilungen S. 217 v. 29. 3. 1900, Mitteilungen S. 1285.

[3] Vgl. Dep. II (Bericht S. 4), Rumpelt Baugesetz S. 151. Die Dresdener Bauordnung, § 11, Nr. 3, läßt die Bausperre bei Änderung der Pläne erst zu, wenn vom Rate die Änderung oder Ergänzung des Planes beschlossen und dies öffentlich bekanntgemacht worden ist.

nur bei Änderungen zulässig ist, die nach endgültiger Feststellung des Bauplanes sich nötig machen und ein neues Verfahren nach den Vorschriften des allgemeinen Baugesetzes erfordern, während Änderungen vor endgültiger Feststellung des Planes rechtlich unter die Aufstellung eines Bebauungsplanes fallen[1].

Das preußische Recht hat kein der Bausperre ähnliches Rechtsgebilde. Es ist dies wiederholt als eine auffallende Lücke des Fluchtliniengesetzes empfunden worden. Das preußische Recht hat nicht einmal eine Einrichtung, die die Aufstellung eines neuen Bauplanes ermöglicht, d. h. die während eines Aufstellungsverfahrens der Vereitelung der Durchführung eines Bauplanes entgegentritt[2]. Man hat diesen Mangel im Wege der Gesetzesauslegung zu beseitigen versucht und aus dem Worte „endgültig" in § 11 des Fluchtliniengesetzes[3] das Recht der Polizeibehörde abgeleitet, im Hinblick auf ein in Aussicht stehendes oder bereits eingeleitetes, aber noch nicht zum Abschluß gebrachtes Feststellungsverfahren einen beabsichtigten Bau zu verhindern. Man folgerte, das Wort „endgültig" weise darauf hin, daß schon während der Festsetzung des Planes eine Beschränkung des Eigentumes stattgefunden habe. Auf Grund dieser Beschränkung könne die Baupolizeibehörde auch Bauten vor der Feststellung des Bebauungsplanes verhindern. Darauf weise auch die Vorgeschichte des Fluchtliniengesetzes hin[4]. Die Frage, ob die Annahme einer Beschränkung des Eigentums während der Feststellung des Planes richtig ist, ob diese in dem Aufstellungsverfahren liegt — so ist meines Erachtens Friedrichs zu verstehen — kann hier unerörtert bleiben. Denn selbst wenn man der Baupolizeibehörde die erwähnte Befugnis auf diesem Wege

[1] Vgl. Jahrbuch d. K. S. OVG. VI, S. 255 v. 27. 8. 1904.

[2] In Sachsen gibt es auch hierfür die Bausperre. § 35 ABG.

[3] § 11: „mit dem Tage, an welchem die Offenlegung beginnt, tritt die Beschränkung des Grundeigentums endgültig ein."

[4] Vgl. dazu Erk. d. preuß. OVG. v. 24. 11. 1881, preuß. Verw.-Bl., Bd. III, S. 134, Erk. desselben Gerichts v. 16. 5. 1890, Preuß. Verw.-Bl., Bd. XII, S. 120, Entsch. d. preuß. OVG., Bd. VIII, S. 323, ferner Friedrichs a. a. O., S. 94.

zuspricht, so würde dies doch bei der Änderung endgültig festgestellter Bebauungspläne versagen, denn dem stände meines Erachtens das bereits erwähnte Wort „endgültig“ entgegen. Damit ist deutlich gesagt, daß der Bauplan solange auch für die Verwaltung bindend sein und die alleinige Rechtsgrundlage bilden soll, bis er auf dem gesetzlichen Wege abgeändert ist. Ein erst schwebendes, noch nicht abgeschlossenes Abänderungsverfahren soll keine Wirkung auf den festgestellten Plan ausüben. Für den Fall der Änderung festgestellter Baupläne hat das preußische Recht daher kein Mittel, die Vereitelung und Erschwerung der Änderungen zu verhindern.

## Kapitel 4.

## Das bei der Änderung einzuschlagende Verfahren.

Das Verfahren, das bei Änderung von Bauplänen einzuschlagen ist, ist von jeher dasselbe wie bei der Neuaufstellung gewesen. Das empfahl schon die Abhandlung von v. Bosse, über das Verfahren bei der Feststellung von Bauplänen[1]. Diesen Grundsatz haben auch die Lokalbauordnungen, denen bis zum allgemeinen Baugesetz die Regelung des Verfahrens bei der Aufstellung und Änderung von Bauplänen überlassen war, eingehalten[2]. Das allgemeine Baugesetz hat ihn rezipiert in § 26 ABG.:

„Die von dem Ministerium des Innern genehmigten Baupläne können nur in demselben Verfahren ergänzt oder geändert werden, welches für die Neuaufstellung vorgeschrieben ist.“

Ebenso bestimmt § 10 des Fluchtliniengesetzes:

„Jede, sowohl vor als nach Erlaß dieses Gesetzes getroffene Festsetzung von Fluchtlinien kann nur nach Maßgabe der vorstehenden Bestimmungen aufgehoben oder abgeändert werden.“

[1] In der Zeitschrift für Rechtspflege und Verwaltung N. F., Leipzig 1872, Bd. 37, S. 208 ff., besonders S. 217.

[2] Vgl. z. B. § 8 des Entwurfes der Bauordnung für Leipzig von 1883.

Alle diese Bestimmungen bezwecken den Schutz der Grundeigentümer, denn sie gewähren ihnen die Garantien, daß Änderungen nicht willkürlich angeordnet werden. Die Eigentümer erhalten die Möglichkeit, ebenso wie bei der Neuaufstellung, Widersprüche gegen die Änderungen vorzubringen und haben die Gewähr, daß die Änderungen bei allen bei der Aufstellung mitwirkenden Behörden einer eingehenden Untersuchung unterliegen. Das Verfahren bei der Aufstellung des Planes hat nun im preußischen wie im sächsischen Rechte die verschiedensten Wege eingeschlagen und es wird sich empfehlen, im folgenden auf die geschichtliche Entwickelung des Aufstellungsverfahrens, und damit des Änderungsverfahrens, etwas näher einzugehen.

In Preußen war die Befugnis, Baupläne aufzustellen, den Polizeibehörden übertragen auf Grund von §§ 65 ff, Titel 8, Teil I ALR. Sie ganz allein war dazu berechtigt. Ein Bauplan war eben eine Sammlung polizeilicher Anordnungen, durch welche die von ihm betroffenen Grundstücke teils als bebaubar, teils, weil zu öffentlichen Straßen oder Plätzen bestimmt, als unbebaubar bestimmt wurden[1]. Es bedurfte nicht einmal der Beobachtung derjenigen Vorschriften, die für „Polizeiverordnungen" galten — denn ein Bauplan ist keine Polizeiverordnung[2] —, insbesondere nicht der Publikation. Baupläne konnten daher durch polizeiliche Anordnungen, also formlos, jederzeit geändert werden. Das änderte sich, als die Baupläne inhaltlich einen größeren Umfang bekamen und damit ihre Wirkung eine einschneidendere wurde, besonders als die Stadtverwaltungen auch die Berücksichtigung ihrer Interessen in den Plänen erstrebten. Hier kam der Gedanke auf, Gemeindebehörden und Regierung bei der Aufstellung hinzuzuziehen. Dieser Gedanke

[1] Vgl. Entscheidung des preuß. Obertribunals v. 21. 2. 1877, Entsch. Bd. 79, S. 363, Entsch. des preuß. OVG. v. 6. 2. 1879, Bd. V, S. 381 ff.

[2] Vgl. Entsch. des preuß. OVG. v. 6. 2. 1879, Bd. V, S. 381, vgl. auch Entsch. des preuß. Obertribunals v. 1. 7. 1869, Striethorst Archiv, Bd. 75, S. 217, Entsch. v. 21. 2. 1877, Bd. 79, S. 363, Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, II. Bd., S. 168, Anm. 5.

wurde auch vertreten in dem Erlaß des Ministeriums für Handel usw. vom 12. Mai 1855[1], der die Festsetzung den Gemeindebehörden übertrug, bei deren Zögern aber den Regierungen das Recht zusprach, die Ausführung der Baupläne durch die Ortspolizeibehörde bewerkstelligen zu lassen. Da aber nach der Rechtsprechung des preußischen Oberverwaltungsgerichts und des Reichsgerichts[2] der angeführte Erlaß nur eine Anweisung an die Behörden war und deshalb von ihrer Befolgung die Gültigkeit des Bauplanes nicht abhing, so konnten auch jetzt noch bei dem Fehlen von gesetzlich bestimmten Formen die Pläne formlos abgeändert werden. Die gesetzlichen Normen brachte erst das Fluchtliniengesetz, nachdem gerade in dieser Frage die Regierung, die Kommission des Abgeordnetenhauses und das Abgeordnetenhaus verschiedene Standpunkte eingenommen hatten. Streit war besonders über das Verhältnis zwischen Ortspolizeibehörde und Gemeindevorstand bei dem Aufstellungsverfahren. Jetzt ist nach den Bestimmungen des Fluchtliniengesetzes bei der Neuaufstellung und Änderung der Pläne kurz folgendes formelle Verfahren einzuschlagen (§§ 1—8):

Der Gemeindevorstand stellt den Plan bzw. den abgeänderten Plan auf im Einverständnis mit der Gemeinde bzw. der Gemeindevertretung unter Zustimmung der Ortspolizeibehörde. Die Ortspolizeibehörde kann die Feststellung unter gewissen Umständen verlangen, ihre Zustimmung kann sie nur unter gewissen Umständen versagen. Es folgt darauf die Offenlegung des Planes zu jedermanns Einsicht und die ortsübliche Bekanntmachung dieser Offenlegung mit der Aufforderung, etwaige Einwendungen binnen einer Präklusivfrist geltend zu machen. Über die Einwendungen entscheidet der Kreisausschuß bzw. der Bezirksausschuß. Der Gemeindevorstand stellt darauf den Plan förmlich fest,

[1] Min.-Bl. d. I. V, S. 100.

[2] Vgl. OVG. E. V, S. 381 ff. v. 6. 2. 1875, XIX, S. 83 ff. v. 16. 5. 1890, RGE. VI, S. 295, V. ZS. v. 14. 1. 1882, XVII, S. 166, V. ZS. v. 27. 11. 1886.

legt ihn zu jedermanns Einsicht offen aus und macht die Art und Weise dieser Offenlegung bekannt.

Im einzelnen ist dazu folgendes zu sagen: Bei der Änderung muß sowohl das Einverständnis der Gemeinde oder der Gemeindevertretung, wie die Zustimmung der Ortspolizeibehörde vorliegen. Die Verletzung dieser wesentlichen Erfordernisse des Verfahrens würde den Plan unwirksam machen. Dies wäre sowohl der Fall, wenn z. B. die Gemeinde oder deren Vertretung ihr anfängliches Einverständnis vor der förmlichen Feststellung zurückziehen würde, als auch, wenn die Ortspolizeibehörde ihre Zustimmung noch widerrufen würde und trotzdem der Plan vom Gemeindevorstand festgestellt würde[1]. Daß diese nachträglichen Widerrufe bereits erfolgter Zustimmung oder gegebenen Einverständnisses rechtlich zulässig sind, hat das Reichsgericht in seiner Entscheidung vom 27. Mai 1903[2] anerkannt und damit begründet, daß die Zustimmung öffentlich-rechtlicher Natur ist und daher weder durch Privatvertrag festgelegt, noch im ordentlichen Rechtswege erzwungen werden kann[3]. Unwirksam würde der Plan auch dann sein, wenn der Gemeindevorstand den Plan nach erfolgter Zustimmung der Polizeibehörde oder der Gemeinde noch ändern und in der geänderten Form feststellen würde, ohne die nochmalige Zustimmung der Polizeibehörde oder Gemeinde einzuholen[4].

Streit herrscht nun im preußischen Recht darüber, wer die eigentliche Änderung des Planes vornehmen darf. Sicherlich darf es der Gemeindevorstand, denn ihm liegt ja die förmliche Feststellung des Planes, also auch des geänderten Planes ob. Es fragt sich nur, ob nicht auch der Kreis- bzw. Bezirksausschuß berechtigt ist, darüber zu beschließen, wie nun der Plan abzuändern sei, oder ob seine Tätigkeit mit

[1] Vgl. Saran a. a. O., S. 24, pr. OVG. E. v. 16. 9. 1880, Nr. II, S. 1293, Friedrichs a. a. O., S. 21.

[2] Gruchot 47, S. 1119.

[3] Vgl. Saran a. a. O., S. 25.

[4] Vgl. Friedrichs a. a. O., S. 22, pr. OVG. v. 4. 4. 1898, Nr. IV, S. 628.

der Entscheidung über die Einwendungen erledigt ist. Praktisch wird diese Frage natürlich nur, wenn Einwendungen gegen die Änderung erhoben und diese teilweise oder alle vom Kreis- bzw. Bezirksausschuß für berechtigt erklärt worden sind. Friedrichs, a. a. O., S. 66, stellt sich unter eingehender Begründung auf den Standpunkt, daß der Kreisausschuß auch definitiv über die geänderte Gestaltung des Planes befinden könne. Als Hauptgrund führt er unter anderen Gründen, die auf den Wortlaut und der Geschichte des Gesetzes beruhen, an, daß auf diese Weise eine Wiederholung des Verfahrens bei der Aufstellung des abgeänderten Planes unmöglich sei, da die darauf folgende förmliche Feststellung des durch den Bezirksausschuß abgeänderten Planes durch den Gemeindevorstand nur noch ein rein formeller Akt sei[1]. In der Wirkung ist dieser Ansicht beizupflichten. Ein nochmaliges Verfahren ist zu verwerfen, da dadurch Verschleppungen eintreten können, die leicht die ganze Änderung unmöglich machen würden. Daß man auf diese Weise die Einwendungen Dritter, die evtl. erst durch die Änderung entstehen, ganz abschneidet, könnte man dadurch vermeiden, daß die Entscheidungsbehörden die möglicherweise betroffenen Grundstückseigentümer vor der Änderung des Planes hören und dann ihre Interessen bei der Änderung berücksichtigen.

Hat der Kreisausschuß gleichzeitig mit der Entscheidung über die Einwendungen den Plan geändert, so hat der Gemeindevorstand die Wahl, ob er den Plan förmlich feststellen will oder nicht. Er ist an den Plan keineswegs gebunden und kann ihm auch einen anders geänderten Plan in einem nochmaligen Verfahren — unter Berücksichtigung der getroffenen Entscheidungen über die Einwendungen — gegenüberstellen.

Das Verfahren bei der Aufstellung und Änderung der Pläne ist im sächsischen Baurecht anfangs dasselbe wie im preußischen Recht gewesen. Die bereits erwähnten §§ 5 und 6 der Ausführungsverordnung zu dem Gesetz vom 6. Juli

---

[1] Ihm folgend Saran a. a. O., S. 74 und die dort Angeführten.

1863 sprachen ebenfalls der Ortspolizeibehörde das Recht und die Pflicht zu, die Baupläne aufzustellen. Änderungen konnten daher jederzeit formlos durch die Ortspolizeibehörde erfolgen. Nur für einzelne Spezialfälle, z. B. wenn Areal von den Bauplänen getroffen wurde, das der Gemeinde gehörte, oder wenn Geldmittel zur Ausführung des Bauplanes von der Gemeinde gebraucht wurden, hörte man vor der Aufstellung und naturgemäß auch vor einer Änderung die Vertreter der Gemeinde, weil das dann nicht zu umgehen war. Der Dürftigkeit dieser wenigen Bestimmungen suchten die Lokalbauordnungen abzuhelfen, indem sie vielfach vorschrieben, daß die Pläne den Regierungsbehörden oder dem Ministerium des Innern zur Genehmigung vorgelegt werden sollen[1]. Dadurch wurden die Pläne gegen spätere Anfechtungen geschützt, während sie ohne ministerielle Genehmigung auch nach erfolgter Feststellung jederzeit anfechtbar waren. Allmählich haben sich dann gewisse Grundsätze über die Aufstellung der Baupläne gewohnheitsrechtlich Geltung verschafft[2]. Insbesondere wurde es üblich, die Zustimmung der Gemeindevertreter bei der Aufstellung und Änderung der Baupläne einzuholen. Auf Grund des Gesetzes vom 11. Juli 1868 über die Gültigkeit der Lokalbauordnungen ist eine ziemlich große Anzahl von Ortsstatuten aufgestellt worden, die sich auch eingehender mit den Bauplänen befaßten. Wenn diese Ortsstatute im allgemeinen auch die üblichen Grundsätze einhielten, so unterschieden sie sich doch in manchen Punkten, die bei dem Veränderungsverfahren erhebliche Wirkungen mit sich brachten. In dem Entwurfe einer Bauordnung für die Stadt Leipzig vom Jahre 1883, aufgestellt von dem damaligen Oberbürgermeister Georgi, der eine Entgegnung auf eine andere für Leipzig entworfene Bauordnung war, findet sich auf S. 7 ff ein interessanter Vergleich dieses Entwurfes mit den gleich-

[1] Vgl. Zeitschrift für Rechtspflege und Verwaltung N. F., Bd. 28, S. 278.

[2] Vgl. von Bosse über das Verfahren bei Feststellung von Bauplänen und die Zeitschrift für Rechtspflege und Verwaltung N. F., Bd. 37, S. 208 ff.

zeitig in Chemnitz und Dresden vorgelegten Entwürfen. Die Entwürfe wichen besonders in dem Zeitpunkt der Auslegung und in der Behandlung der Frage von einander ab, ob nach der durch Rat und Stadtverordnete erfolgten Feststellung des Planes ein nochmaliges Auslegungsverfahren stattzufinden habe. In Dresden und Chemnitz sollte die Auslegung bereits erfolgen, wenn der Plan durch den Baupolizeiausschuß bzw. Baupolizeibehörde bewirkt ist. Darauf erfolgte in Dresden die Prüfung der eingegangenen Einwendungen und Anträge durch den Baupolizeiausschuß und hierauf die endgültige Feststellung durch den Rat und die Stadtverordneten. Hier können also Rat und Stadtverordnete den Plan ändern, ohne daß sie verpflichtet wären, den geänderten Plan nochmals auszulegen. Die durch die Änderung möglicherweise erst entstandenen Einwendungen können sie auf diese Weise kurzerhand abschneiden. Anders in Chemnitz. Hier wurde nach erfolgter Auslegung der Plan durch Rat und Stadtverordnete festgestellt bzw. abgeändert und diese Feststellung bekannt gemacht. Darauf erfolgte aber noch ein Verfahren, in dem Einwendungen gegen die Abweisung der erhobenen Widersprüche oder gegen die beschlossenen Änderungen bei der Baupolizeibehörde binnen 14 Tagen erhoben werden konnten. Diese hatte nach § 131 des „Entwurfs“ zunächst „über diese Einwendungen Entschließung zu fassen“ und sodann, wenn die Beteiligten auf Befragen sich nicht beruhigen, behufs Entscheidung über die unerledigt gebliebenen Einwendungen Bericht an die Königliche Kreishauptmannschaft zu erstatten. Aus den Worten „Entschließung fassen“ folgert die Leipziger Bauordnung mit Recht, daß hier die Baupolizeibehörde, obwohl es nicht ausdrücklich gesagt sei, die festgestellten Pläne auch durch ihre Entschließung ändern könne.

Der Leipziger Entwurf bestimmt, daß die Pläne erst nach erfolgter Feststellung durch den Rat und nach erlangter Zustimmung der Stadtverordneten auszulegen sind. Über die dagegen erhobenen Widersprüche hat der Rat Entschließung zu fassen, und wenn eine Änderung des Planes sich nötig macht, diese den Stadtverordneten anderweit zur Ent-

schließung vorzulegen. Darin liegt eine wesentliche Vermehrung des Einflusses dieser beiden Kollegien. Wenn sie wie in Dresden und Chemnitz erst nach der Auslegung und dem Einwendungsverfahren den Plan festzustellen haben, so sind sie an diesen Plan gebunden und in ihrer Befugnis, den Plan zu ändern, beengt, da dadurch oft der ganze Plan umgeworfen würde. Die Vorlegung des Planes bedeutet dann ein Entweder — oder. Das wird durch die Leipziger Bauordnung vermieden. Im allgemeinen soll nach dem Leipziger Entwurf ein nochmaliges Auslegungsverfahren nicht stattfinden, sondern nur dann, wenn der Plan durch die nach Offenlegung desselben gefaßten Beschlüsse des Rates und der Stadtverordneten eine wesentliche Änderung erleidet.

Es ist erklärlich, daß sich ein Bedürfnis bemerkbar machte, Einheitlichkeit in diesen Wirrwarr zu bringen. Das gelang erst durch das allgemeine Baugesetz von 1900, nachdem schon 1881 ein neues Baugesetz in Form einer „Allgemeinen Bauordnung" entworfen, aber über die Kommissionsberatungen nicht hinausgekommen war. Der Unterschied zwischen dem alten und neuen Recht besteht darin, daß jetzt den Bauplänen eine Form gegeben wurde, die eine bindende Norm für alle Beteiligten enthielt, während bis jetzt die Baupläne noch jederzeit, außer wenn durch das Ministerium des Innern genehmigt, angefochten werden könnten. Die neuere Form besteht in der Aufstellung ortsgesetzlicher Baupläne, die in dem vorgeschriebenen Aufstellungsverfahren den Beteiligten die Möglichkeit geben, ihre rechtlichen Interessen zur Geltung zu bringen, und die ihrer Wirkung nach den Beteiligten die erforderliche Rechtssicherheit gewährleisten[1]

Das Verfahren bei Aufstellung und Änderung der Baupläne ist dementsprechend umfangreicher und zeitraubender geworden. Aus diesen Gründen hat das allgemeine Baugesetz § 26 zunächst eine Bestimmung zu seiner Vereinfachung getroffen und unwesentliche Änderungen dem alleinigen

[1] Vgl. Begründung, S. 62, § 15 ABG.

Ermessen der Baupolizeibehörde überlassen[1]. Voraussetzung dazu ist nur, daß die beteiligten Eigentümer vorher gehört werden und keine Widersprüche erheben. Im übrigen ist aber das umfangreiche Änderungsverfahren bei allen Änderungen der Pläne einzuschlagen, auch dann, wenn eine bloße Planzeichnung oder allein für sich aufgestellte Bauvorschriften abzuändern sind, denn auch diese fallen unter den Begriff der Bebauungspläne. Zwar haben nach § 17 Abs. 1 ABG. Bebauungspläne aus den Planzeichnungen und den über die Bebauung des Geländes zu erlassenden besonderen Bauvorschriften zu bestehen. Das berechtigt aber, wie das Oberverwaltungsgericht in der Entscheidung vom 2. November 1910, Band XVI, S. 216, dargetan hat, noch nicht zu dem Schlusse, daß eine bloße Planzeichnung (z. B. ein Fluchtlinienplan), zu der keine besonderen Bauvorschriften erlassen worden sind, weil die betreffenden Straßenzüge schon längst bebaut sind, oder umgekehrt ein Entwurf von Bauvorschriften ohne gleichzeitige Feststellung der Fluchtlinien, weil nur bestehende Straßen in Betracht kommen, kein Bauplan im Sinne von §§ 16, 22 ABG. sei. Denn in beiden Fällen handelt es sich um die planmäßige Regelung der künftigen Bebauung.

Die formellen Bestimmungen über die Aufstellung der Baupläne enthalten die §§ 10, 19 ff des allgemeinen Baugesetzes, die nach § 26 des allgemeinen Baugesetzes auch bei der Änderung einzuhalten sind. Danach ist folgendes Verfahren einzuschlagen:

Nach sächsischem Rechte können sowohl die Gemeinden, wie jeder Privatunternehmer Änderungen der Pläne bei der Baupolizeibehörde beantragen oder Änderungsvorschläge einreichen[2]. Hat ein Privatmann die Änderung beantragt oder eingereicht, so ist die Entschließung darüber, ob über den Plan weiter verhandelt und über seine ortsgesetzliche Fest-

---

[1] Vgl. dazu Dresdener Bauordnung, § 11, Nr. 1, Abs. 2, wonach der Rat über unwesentliche Änderungen selbständig verfügen kann, wenn hierdurch der Stadtgemeinde nicht besondere Lasten entstehen und die beteiligten Grundstückseigentümer nicht widersprechen.

[2] Vgl. § 20 ABG.

stellung entschieden werden soll, in das freie Ermessen der Ortsbaupolizeibehörde gestellt. Diese Vorabentscheidung soll ohne Verzug geschehen, an eine bestimmte Frist ist sie deshalb nicht gebunden, weil die zur Prüfung der Änderung erforderliche Zeit sich nach dem Umfange des Planes, den örtlichen Verhältnissen und nach der den Ortspolizeibehörden obliegenden Arbeitslast richten wird, allgemein also nicht bestimmt werden kann[1]. Nicht nur die beteiligten Grundstückseigentümer können Änderungen vorschlagen, sondern jeder Privatunternehmer. Die nicht Beteiligten sind aber insofern schlechter gestellt, als die Baupolizeibehörde deren Änderungsvorschläge ohne Prüfung ablehnen kann. Eine Ablehnung ist ferner zulässig, wenn die Änderung mit gesetzlichen Vorschriften oder öffentlichen Interessen im Widerspruch steht[2]. Zur Wahrung öffentlicher Interessen oder von Einzelinteressen kann die Baupolizeibehörde in Verhandlungen mit den beteiligten Behörden, öffentlichen Verwaltungen und beteiligten Privatpersonen eintreten und dann an dem Plan den Ergebnissen der Prüfung und Verhandlungen entsprechende Änderungen veranlassen[3]. Welche Verwaltungen hierbei in Frage kommen, erläutert § 15 der Ausführungsverordnung vom 1. Juli 1900[4].

Nimmt die Baupolizeibehörde den Änderungsvorschlag an, so legt sie ihn der zuständigen Gemeindevertretung vor zur Beschlußfassung wegen der ortsgesetzlichen Feststellung. Dazu bedarf es eines übereinstimmenden Beschlusses des Stadtrates und der Stadtverordneten bzw. des Stadtgemeinderates in Städten mit revidierter Städteordnung, in Landgemeinden eines Beschlusses der Gemeinde bzw. der Gemeindeversammlung, der für den Fall, daß diese sich nicht einigen, nach gutachtlicher Äußerung des Kreisausschusses durch eine Entscheidung des Ministeriums des Innern ersetzt werden kann[5].

[1] Vgl. Dep. I, Bericht S. 11.
[2] Vgl. § 20 ABG.
[3] Vgl. § 21 ABG.
[4] Vgl. Rumpelt, S. 326.
[5] §§ 10, Abs. 2, S. 12 ABG.

Sollte die Gemeindevertretung, sei es aus Saumseligkeit-, Unfähigkeit oder aus egoistischen Gründen den Änderungsvorschlag trotz Vorhandenseins eines dringenden Ortsbedürfnisses ablehnen, so kann sie von der Gemeindeaufsichtsbehörde unter Mitwirkung des Kreis- beziehentlich Bezirksausschusses zur Genehmigung der Änderung angehalten werden. Nach Ablauf der dafür gestellten Frist beschließt das Ministerium die Änderung selbst und betreibt das weitere Verfahren[1].

Wenn die Änderung von der Gemeindevertretung gebilligt worden ist, erfolgt die öffentliche Auslegung und öffentliche Bekanntmachung derselben mit der Aufforderung, Widersprüche innerhalb vier Wochen zu erheben. Unter Umständen genügt die bloße Mitteilung an die beteiligten Grundstückseigentümer[2]. Formell berechtigt Widersprüche zu erheben, ist jeder, der ein Interesse an der Sache hat[3], materiell nur die vom Plane persönlich Betroffenen, d. h. diejenigen, deren Widerspruch eine Beeinträchtigung des eigenen Rechts oder Interessenkreises abzuwenden bezweckt. Nur diese haben einen Anspruch auf eine sachliche Prüfung ihrer Einwendungen[4]. Der Baupolizeibehörde steht es frei, über die Widersprüche mit den Beteiligten erst zu verhandeln oder gleich darüber zu entscheiden[5]. Nach dem Wortlaut des Gesetzes hat die Baupolizeibehörde nur über die Widersprüche zu entscheiden, nicht aber über die dadurch hervorgerufene Gestaltung des abgeänderten Planes. Die Begründung, S. 66, weist aber darauf hin, daß die Baupolizeibehörde auch den Plan ändern könne. Nur hat dann das ganze Verfahren von neuem zu beginnen, falls nicht die Änderungen unwesentliche sind. Zum Schluß ist der Plan noch dem Ministerium des Innern zur Genehmigung vorzulegen. Diese kann aus den verschiedensten Gründen versagt werden, aus sozialpolitischen oder aus allgemeinen

[1] § 13 ABG., vgl. Landtagsmitteilungen II, K. 1282.
[2] § 22 ABG.
[3] OVG. IV, S. 82 v. 18. 2. 1903.
[4] OVG. IX, S. 219 v. 14. 7. 1906.
[5] Begr. S. 66 ABG., § 23.

Verwaltungsrücksichten, sogar aus Zweckmäßigkeitsgründen. Wird sie versagt unter der Begründung, daß der Plan in anderer als in der vorgeschlagenen Weise geändert werden solle, so hat das Verfahren von neuem zu beginnen. Es bedarf also eines nochmaligen Feststellungsverfahrens, nochmaliger Beschlußfassung der Gemeindevertretung usw. Da dadurch oft die ganze Mühe des bisherigen Verfahrens zunichte gemacht werden kann, haben verschiedene Bauordnungen schon vor dem allgemeinen Baugesetz angeordnet, daß schon vor dem Feststellungsverfahren mit dem Ministerium des Innern Fühlung genommen werden soll und ihm die Pläne zur vorläufigen Prüfung vorgelegt werden sollen[1].

## Kapitel 5.

## Die Voraussetzungen der infolge der Änderungen zu gewährenden Entschädigungen.

Die regelmäßige Folge der Änderung von Bebauungsplänen sind Schadenersatzansprüche der betroffenen Grundstückseigentümer gegen den Staat oder die Stadtgemeinde. Im Folgenden ist zu erörtern, welches Prinzip diesen Ersatzansprüchen zugrunde zu legen ist, und unter welchen Voraussetzungen nach diesem Prinzip Schadenersatz gewährt werden kann.

Es handelt sich bei der Änderung der Pläne um Einwirkungen der staatlichen Tätigkeit auf die Einzelnen und zwar um Eingriffe in Form Rechtens. Als Grundlage für die daraus entspringenden Ausgleichsansprüche hat zuerst Otto Mayer ein allgemeines Prinzip aufgestellt, das Prinzip „der öffentlich-rechtlichen Entschädigung“[2].

[1] Vgl. Rumpelt, S. 133. § 17 der Ausführungsverordnung empfiehlt dieses Verfahren für größere Bebauungspläne.

[2] Vgl. Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. 2, S. 345ff. Derselbe: Die Entschädigungspflicht des Staates nach Billigkeitsrecht. Jahrbuch der Gehestiftung zu Dresden, Bd. X. Dresden 1904.

Dieses Prinzip ist auch auf das Einzelgebiet der Entschädigungsfrage bei der Änderung der Bebauungspläne anzuwenden, denn Otto Mayers Lehre ist jetzt als die herrschende Lehre anzusehen. Insbesondere ist sie vom sächsischen Oberverwaltungsgericht vorbehaltlos übernommen worden[1].

Ihre Leitsätze sind die folgenden:

> Es ist eine unabänderliche Daseinsbedingung des Staates, daß er dort, wo er seine Tätigkeit entfaltet, zahlreiche und verschiedenartige Privatinteressen verletzen muß. Der Einzelne muß diese Nachteile hinnehmen, soweit sie ihn nicht mehr als die Anderen treffen. Treffen sie ihn aber ungleich vor anderen, so daß er durch diese staatliche Tätigkeit gezwungen wird, der Allgemeinheit ein „besonderes Opfer" zu bringen, so ist es eine Forderung der alten naturalis aequitas, daß er für diese besonderen Opfer einen Ausgleich erhält. Unter dem besonderen Opfer ist die Aufgabe eines Gutes zu verstehen, welches zum unmittelbaren rechtlichen Machtkreis des Individuums gehört.
>
> Diesem Gefühl der Billigkeit sind zuerst eine Anzahl gesetzlicher Bestimmungen entsprungen. Gewohnheitsrechtlich hat sich aber darüber hinaus ein allgemeiner Rechtsgrundsatz herausgebildet, nach dem die Entschädigungsfrage also auch dann zu prüfen ist, wenn geschriebene Rechtsvorschriften nicht bestehen.

Die Anwendung der Lehre Otto Mayers auf die Entschädigungsfrage bei der Änderung der Bebauungspläne ergibt zunächst die Notwendigkeit, zu erörtern, wie sich der Bebauungsplan zu dem „unmittelbaren rechtlichen Machtkreis" des Einzelnen verhält. Es ist nicht nur zu untersuchen, ob der Plan den beteiligten Grundstückseigentümern irgend welche subjektiven oder wohlerworbenen Rechte verleiht, deren Verletzung einen Schadenersatzanspruch begründen würde; sondern besonders, ob er Vor-

[1] Vgl. Wachler und Naundorff, Rechtsgrundsätze des Königl. Sächs. OVG., Bd. 1, S. 24, Nr. 1 c, Leipzig 1907.

teile gewährt. Denn der von Otto Mayer gewählte Ausdruck „Machtkreis“ geht über den „Rechtskreis“ insofern hinaus, als er auch die Vorteile mit einbegreift. Auch der Zwang, Vorteile aufzuopfern, ist ein Eingriff in den unmittelbaren rechtlichen Machtkreis des Individuums[1].

Bei der Behandlung der vorliegenden Frage ist das von besonderer Bedeutung, denn schon ein kurzer Rückblick auf den oben Seite 13 ff. dargelegten Begriff und Zweck eines Bebauungsplanes läßt den Schluß zu, daß er Rechte den Grundstückseigentümern überhaupt nicht verleihen kann. Er enthält nur objektives Recht, „nur die im objektiven Recht gegebene Füglichkeit gewisse wirtschaftliche Vorteile zu erwerben“[2].

Durch den Plan soll den Grundstückseigentümern die Möglichkeit geboten werden nach ihm zu bauen. Es soll ihnen ein Überblick über die gesetzlichen Erfordernisse gegeben werden, die die Eigentümer beachten müssen, wenn sie bauen wollen. Ein „Recht zu bauen“ gibt ihnen der Bebauungsplan nicht, sondern nur die Hoffnung, daß sie auf Grund der im Bebauungsplan getroffenen Vorschriften bauen werden und sich so Vorteile erwerben können. Diese Möglichkeiten, Aussichten und Hoffnungen stehen gerade im Gegensatz zu wohlerworbenen Rechten, „für welche sämtliche Tatsachen eingetreten sein müssen, welche die betreffende Rechtswirkung hervorzubringen geeignet sind“[3].

Ebensowenig haben die Grundstückseigentümer ein Recht darauf erworben, daß die wirtschaftliche Gesamtlage, die der Plan geschaffen hatte, auch aufrecht erhalten werden müsse. Der Bebauungsplan hatte dem in seinen Geltungsbereich fallenden Grund und Boden eine bestimmte baurechtliche Eigenschaft verliehen, die für die Eigentümer gewisse Werte schuf. Durch den Bebauungsplan waren die Grundstücke erst in bebauungsfähige und bebauungsunfähige im

[1] Vgl. Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. 2, S. 353, Anm. 9.

[2] Vgl. Rumpelt, Sächs. Baugesetz, S. 139.

[3] Vgl. Stobbe, Handbuch des deutschen Privatrechts, 3. Auflage, S. 209.

Sinne des Baupolizeirechts geteilt worden, Art und Umfang der Bebauung waren näher bestimmt worden, und damit die Grundlage für eine wirtschaftliche Bewertung der Grundstücke geschaffen worden. Aber ein Recht darauf, daß dieser Zustand auch erhalten bleibe, haben die Eigentümer nicht erworben. Dasselbe gilt, wenn durch den Bebauungsplan eine Entziehung oder Einschränkung ihres Eigentums eingetreten und dafür ein Ersatzanspruch geschaffen worden war. Auch hier sind die Eigentümer nicht befugt, zu verlangen, daß, „weil ihnen die Entziehung oder Einschränkung ihres Eigentums mit den daraus folgenden Ersatzansprüchen vorteilhaft sein würde, die Konsequenzen der einmal festgestellten Fluchtlinie in Kraft zu erhalten seien und ebensowenig, daß, wenn eine bloße Änderung der Fluchtlinie ihr Eigentum immer noch, aber in geringerem Umfange berührt, der ursprünglich bestimmte umfassende Eingriff maßgebend zu bleiben habe“[1].

Nachdem wir festgestellt haben, daß ein Bebauungsplan den beteiligten Grundstückseigentümern keinerlei Rechte gewährt, sondern nur die Möglichkeit gibt, wirtschaftliche Vorteile zu erwerben, können wir die Frage nach der Entschädigung bei der Änderung der Bebauungspläne ohne weiteres dahin beantworten, daß prinzipiell bei der Änderung der Bebauungspläne Entschädigung nicht gewährt werden muß; denn die bloße Aussicht darauf, durch irgend eine Tätigkeit sich Gewinnchancen zu eigen zu machen, gehört noch nicht zu dem „unmittelbaren rechtlichen Machtkreis“. Voraussetzung für eine Entschädigung muß sein, daß die Tätigkeit, die zur Erreichung der in Aussicht gestellten Vorteile noch nötig ist, auch wirklich hinzugekommen ist, mit anderen Worten, daß von dem Bebauungsplan auch Gebrauch gemacht worden ist. Erst dann liegt bei einer Änderung des Planes ein Eingriff in den unmittelbaren rechtlichen Machtkreis vor.

Während das preußische Fluchtliniengesetz keine dahin-

[1] Vgl. Saran a. a. O., S. 85, RGE. VII v. 3. 5. 1905, Jur. Wochenschr. 1905, S. 151, Nr. 37.

gehende Gesetzesvorschrift enthält, gibt § 28 ABG. diesem Grundsatz Ausdruck:

> Die Eigentümer der Grundstücke, welche von ortsgesetzlich oder durch die Baupolizeibehörde festgestellten Fluchtlinien berührt werden, erwerben kein Recht auf Entschädigung bei einer Änderung des Planes, soweit sie nicht bereits nach dem Plane zu bauen begonnen haben.

Die Begründung zu diesem Paragraphen fügt den eben entwickelten theoretischen Gründen noch einen praktischen hinzu: Die Bemessung eines durch die Änderung bewirkten Schadens würde sonst — ohne die Voraussetzung des nach dem Plane erfolgten Baubeginnes — außerordentlich schwierig sein, da es in der Regel an jedem sicheren Maßstabe fehlen würde, und unter Umständen die Änderung an der geforderten Höhe der Entschädigung scheitern würde[1].

Der Regierungsentwurf hatte statt des Ausdruckes „soweit sie nicht nach dem Plane zu bauen begonnen haben" die Worte gewählt „vor seiner Ausführung". Die II. Deputation[2] änderte diesen Ausdruck ab, da es unbestimmt sei, was unter der Ausführung des Planes zu verstehen sei.

Diese Entstehungsgeschichte des § 28 gibt einen wertvollen Anhalt für die Auslegung der Worte „zu bauen begonnen haben".

Der gewöhnliche Sprachgebrauch versteht unter „Bau" nur ein fertiges Werk und unter „Baubeginn" den Beginn der Herstellung eines solchen[3].

Einen ganz anderen Sinn hat der Ausdruck Baubeginn im Sinne von § 28. Hierunter ist jede bauliche Tätigkeit im weitesten Sinne zu verstehen, insbesondere nicht nur die Herstellung eines Werkes, sondern auch die Negation, das Einreißen eines Gebäudes, ferner alle Nebenbauten, wie Wasser-, Straßen- und Bergbau, unter Umständen sogar schon der bindende Abschluß mit den bauausführenden Ge-

[1] S. Rumpelt a. a. O., S. 139.

[2] S. Bericht S. 3.

[3] Vgl. Entsch. des Reichsgerichts in Strafsachen. Bd. 2. S. 142, IV, Str. S. v. 4. 11. 1890.

werken, kurz Bauvorbereitungen jeder Art[1]. Denn derjenige, welcher auf Grund des Planes erst Bauvorbereitungen in diesem Sinne getroffen hat, kann unter Umständen bei einer Änderung des Planes ebenso großen oder auch höheren Schaden erleiden wie derjenige, der bereits das Gebäude aufzubauen begonnen hat.

Aus der negativen Feststellung des § 28 ABG., wenn die Eigentümer noch keinen Entschädigungsanspruch erworben haben, lassen sich — argumentum e contrario — positive Feststellungen ableiten.

Gemäß § 28 wird ein Recht auf Entschädigung nur bei Änderung der Fluchtlinie anerkannt, wenn die Eigentümer nach dem Plane zu bauen begonnen haben. In diesem Sinne sind die Worte des Gesetzes „bei einer Änderung des Planes" auszulegen; denn der § 28 handelt überhaupt nur von der Änderung der Fluchtlinien. Keine Entschädigung wird also nach § 28 bei der Änderung der Bauvorschriften gewährt, auch wenn die Eigentümer bereits nach dem Plane gebaut haben. Das hat das sächsische Oberverwaltungsgericht verschiedentlich ausgesprochen[2].

Es entsteht nun die Frage, ob bei Änderungen der Bauvorschriften überhaupt nie eine Entschädigung gewährt werden soll, oder ob sie nur auf § 28 ABG. nicht gestützt werden kann. Nach Otto Mayers Prinzip wäre auch beim Fehlen einer gesetzlichen Bestimmung der Entschädigungsanspruch in diesen Fällen auf Grund des allgemeinen, ungeschriebenen, gewohnheitsmäßig entwickelten Rechtsgrundsatzes zu prüfen[3].

---

[1] OVG. 12, S. 221 v. 11. 4. 1908, I. Dep.-Bericht S. 31.

[2] Vgl. Entsch. VII, S. 211 v. 1. 4. 1905, VII, S. 216 v. 26. 4. 1905, VIII, S. 38 v. 13. 9. 1905, IX, S. 219 v. 14. 7. 1906.

[3] Vgl. dazu OVG. E. v. 21. 12. 1910, I, S. 203 (unveröffentlicht). Eine auf § 33 ABG. gestützte Forderung des Klägers auf Schadenersatz war abgewiesen worden, da die am Straßenkörper vorgenommenen Veränderungen nicht „zur Durchführung der im Bebauungsplan festgesetzten Höhenlage des öffentlichen Verkehrsraumes — vgl. § 33 — erfolgt waren". Die Begründung des Urteils sagt dann am Schluß: „Zu erwägen bleibt aber noch, ob nicht der nach § 33 des Baugesetzes

Es ist ohne weiteres ersichtlich, daß auch durch Änderungen von Bauvorschriften Fälle geschaffen werden können, bei denen die Voraussetzungen für eine Entschädigung nach dem Prinzip der öffentlich-rechtlichen Entschädigung vorliegen. Ein Eingriff in den unmittelbaren rechtlichen Machtkreis würde die Änderung auch hier bedeuten, wenn die Eigentümer nach dem Plane zu bauen begonnen haben und sie durch die Änderung gezwungen werden, bereits erworbene Vorteile, wie z. B. den Vorteil einer größeren Bau- und Wohndichtigkeit aufzuopfern.

Das sächsische Oberverwaltungsgericht hat zu dieser Frage noch keine Stellung genommen, denn auch die oben angeführten Entscheidungen können ebenso in dem Sinne verstanden werden, daß sie den Entschädigungsanspruch nur auf Grund von § 28 ABG. verneinen, als in dem Sinne, daß sie ihn überhaupt nicht anerkennen. Eine Regelung dieser Frage ist aber dringend geboten, da die ohne dieselbe bestehende Rechtsunsicherheit unter Umständen die Stadtverwaltungen geradezu abhalten kann, notwendige Änderungen der Bebauungspläne vorzunehmen. Die Anerkennung der Schadenersatzansprüche bei Änderungen der Bauvorschriften würde in vielen Fällen die Änderung unmöglich machen, da die gegen die Städte geltend gemachten Schadenersatzansprüche damit ins Unermeßliche steigen würden. Aus diesem Grunde würde meines Erachtens eine Abweichung vom Prinzip der öffentlich-rechtlichen Entschädigung gerechtfertigt sein.

---

nicht haltbare Schadenersatzanspruch des Klägers von allgemeinen Gesichtspunkten aus für begründet erachtet werden kann, wie sie auf dem Gebiete des öffentlichen Rechtes dann zur Anwendung kommen, wenn durch gewisse Maßnahmen der öffentlichen Verwaltung in die Vermögensrechte des einzelnen unmittelbar eingegriffen und ihm hierdurch ein besonderes Opfer im Interesse der Allgemeinheit zugemutet wird (vgl. Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. II, S. 131ff. und 350 ff., Jahrb. d. OVG., Bd. V, S. 115 ff."

# Literaturverzeichnis.


Abendroth, Die Aufstellung und Durchführung von amtlichen Bebauungsplänen, Berlin 1903.

Arnold, Allgemeines Baugesetz für das Königreich Sachsen, Nossen 1911.

Baltz, Preußisches Baupolizeirecht, Berlin 1910.

Baupolizeiliche Mitteilungen, Jahrgang 1907.

Born, Preußisches Baupolizeirecht, Berlin 1902.

Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen.

„ des Reichsgerichts in Strafsachen.

„ des preußischen Oberverwaltungsgerichts.

„ des preußischen Obertribunals.

„ des sächsischen Oberverwaltungsgerichts.

Fischers Zeitschrift für Praxis und Gesetzgebung der Verwaltung.

Fischer, Stadterweiterungsfragen, Stuttgart 1903.

Friedrichs, von Strauß und Torney, Kommentar zum Gesetz betr. die Anlegung und Veränderung von Straßen und Plätzen in Städten und ländlichen Ortschaften vom 2. Juli 1875, 5. Auflage, Berlin 1905.

Dr. Georgi, Entwurf einer Bauordnung für die Stadt Leipzig, Leipzig 1883.

von Gerber, Grundzüge des deutschen Staatsrechts, Leipzig 1880, 3. Auflage.

Gruchot, Beiträge zur Erläuterung des deutschen Rechts, Band 47.

Hercher, Großstadterweiterungen, Göttingen 1904.

Juristische Zeitschrift für das Reichsland Elsaß-Lothringen, 36. Jahrgang, Straßburg i. E. 1911.

Juristische Wochenschrift.

Kretzschmar, Bauordnung für die Stadt Dresden vom 22. Dezember 1905, Dresden 1906.

Leuthold, Das Königl. Sächs. Baupolizeirecht, 6. Auflage, Leipzig 1895.

Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, Leipzig 1896, 2 Bände.

Otto Mayer, Die Entschädigungspflicht des Staates nach Billigkeitsrecht, Jahrbuch der Gehestiftung zu Dresden, Band X, Dresden 1904.

Mitteilungen über die Verhandlungen des Landtages, Jahrgang 1899, 1900.
Ortsgesetz der Stadt Chemnitz vom 13. März 1912.
Preußisches Verwaltungsblatt.
Rumpelt, Allgemeines Baugesetz für das Königreich Sachsen, 4. verbesserte Auflage, Leipzig 1911.
Saran, Baufluchtliniengesetz, Berlin 1911.
Schelcher, Das Enteignungsgesetz für das Königreich Sachsen, Leipzig 1903.
Straßen- und Bauordnung für Plauen vom 14. April 1896.
Stübben-Köln, das Enteignungsrecht der Städte bei Stadterweiterungen und Stadtverbesserungen, Leipzig 1894.
Stübben, Der Städtebau, Darmstadt 1890.
Striethorst, Archiv für Rechtsfälle, die zur Entscheidung des Königl. Obertribunals gelangt sind.
Thissen-Trimborn, Soziale Tätigkeit der Stadtgemeinde, 4. Auflage, München-Gladbach 1910.
Wach, Handbuch des deutschen Zivilprozeßrechts, Band 1, Leipzig 1885.
Zeitschrift für Rechtspflege und Verwaltung (Heydenreich) N. F. Leipzig, Band 28, 37.

# Inhaltsverzeichnis.


Seite

Einleitung . . . . . 3

Kapitel 1. Die Notwendigkeit der Planänderung . . . . . 7

Kapitel 2. Die Veränderlichkeit der Pläne . . . . . 11

Kapitel 3. Die Bausperre . . . . . 16

Kapitel 4. Das bei der Änderung einzuschlagende Verfahren . . 20

Kapitel 5. Die Voraussetzungen der infolge der Änderungen zu gewährenden Entschädigungen . . . . . 31

Literaturverzeichnis . . . . . 38

# Lebenslauf.

Ich, Wolfgang Friedrich Sturm, wurde geboren am 21. September 1890 in Schleiz als Sohn des damaligen Bürgermeisters in Schleiz, jetzigen Oberbürgermeisters in Chemnitz, Heinrich Sturm und seiner Ehefrau Sabine, geb. Fleischer. Ich besuchte die Vorschule und das Gymnasium in Gera bis zur Quinta, dann das Gymnasium in Chemnitz bis zur Reifeprüfung, Ostern 1909, und studierte dann in Leipzig (3 Semester), München (2 Semester), Leipzig (3 Semester). Nach bestandener ersten juristischen Staatsprüfung (Januar 1913) war ich von März bis September 1913 am Königl. Amtsgericht in Aue als Referendar tätig. Seit Oktober 1913 genüge ich meiner Militärpflicht beim 6. Königl. Sächs. Feld-Artillerie-Regiment Nr. 68 in Riesa.

Friedrich Sturm.